

KƏND YERLƏRİNDƏ BƏLƏDİYYƏ MÜLKİYYƏTİNİN İDARƏ OLUNMASINDA MALİYYƏ ŞƏFFAFLIĞININ TƏMİN EDİLMƏSİ

N.Ə.ABBASZADƏ, dissertant
Azərbaycan Kənd Təsərrüfatı Akademiyası

Məlumdur ki, ölkəmizdə bələdiyyə institutunun yaranmasından artıq 7 il vaxt ötür. Bu müddət ərzində onların inkişafı istiqamətində bir sıra işlər görülmüşdür. Çoxsaylı qanunvericilik aktlarının qəbulu, beynəlxalq ölkələrin bələdiyyə təcrübələri ilə tanışlıq, vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının bu sahədə davamlı fəaliyyəti və s. nəticəsində bələdiyyə üzv və qulluqçularının bilik və bacarıqları artmışdır. Bununla yanaşı, ötən dövr ərzində yerli özünüidarəetmə qurumlarının idarəetmə sahəsində qazandığı bilik və bacarıqlar kənd bələdiyyələrinin hazırkı inkişaf tələblərinə cavab vermir. Bu, özünü xüsusilə bələdiyyə maliyyəsinin, yerli büdcənin formalaşması və xərclənməsi məsələlərində daha qabarıq şəkildə göstərir.

Kənd yerlərində bələdiyyə maliyyəsinin, yerli büdcələrin formalaşmasında və xərclənməsində ən ciddi çatışmazlıqlar özünü həm bələdiyyə kadrlarının lazımı maliyyə vəsaitlərinin yığılması, bələdiyyə büdcəsinə köçürülməsi və istifadəsində şəffaflığın yaradılması ilə əlaqədar qanunvericilikdə nəzərdə tutulan zəruri prosedurları bilməməsində, həm də vətəndaşların bu prosesdə passiv iştirakında göstərir. Ona görə də belə şəraitdə "icma-bələdiyyə" qarşılıqlı ehtimad mühitinin formalaşması mümkünsüz olur. Vətəndaşla bələdiyyə arasında inamsızlığın yaranması isə, bir tərəfdən həmin bələdiyyələrin yerli vergi və ödənişləri normal şəkildə öz büdcələrinə cəlb etməsinə mane olur, digər tərəfdən isə bələdiyyələrin öz büdcələrini "bağlı qapılar arxasında" formalaşdırmasına, onsuz da az həcmdə olan büdcə vəsaitlərini yoxsul insanların mənafeyinə deyil, müxtəlif vasitələrlə bələdiyyə rəhbərlərinin şəxsi istəyinə uyğun xərclənməsinə əlverişli şərait yaradır. Bu isə mövcud maliyyə resurslarından səmərəsiz istifadəyə gətirib çıxarır. Plansız fəaliyyət, maliyyə resurslarından səmərəsiz istifadə edilməsi isə haqlı olaraq ictimaiyyət arasında bələdiyyə fəaliyyətində şəffaflığın olmasına şübhələr yaradır.

Təhlillər göstərir ki, kənd bələdiyyələrində maliyyə şəffaflığı deyəndə - bir tərəfdən yığılan yerli vergi və ödənişlər barədə istənilən informasiyaların hamı üçün açıq olması, digər tərəfdən isə mövcud resursların yığılması, bələdiyyə büdcəsinə köçürülməsi və təyinatı üzrə xərclənməsinə vətəndaşlar tərəfindən nəzarətin təmin edilməsi başa düşülür.

Maliyyə resurslarından səmərəli istifadə etmək üçün lazım olan meyarlardan biri kimi, əldə olunan vəsaitlərin təyinatı üzrə xərclənilib-xərclənməməsinə ictimaiyyət tərəfindən nəzarətin edilməsidir. Bələdiyyə maliyyəsi əsasən ictimaiyyətin verdiyi vergi və ödənişlər hesabına formalaşdığı üçün, buna ictimai maliyyə də deyilir. Ona görə də bələdiyyə tərəfindən əldə edilmiş

maliyyə resurslarına bu qurumlardan əlavə ictimaiyyətin də nəzarət etməsi vacibliyi ortaya çıxmış olur.

Kənd yerlərində bələdiyyə maliyyəsi üzərində ictimai nəzarətin olmadığı zaman vəsaitlərin hara və necə xərclənməsi barədə birmənalı fikir söyləmək çətindir. Bunun məntiqi nəticəsidir ki, ictimaiyyətdə bələdiyyələrə və onların fəaliyyətinə bəzən mənfi fikir formalaşmışdır. Ona görə də bələdiyyə maliyyəsi üzərində vətəndaş nəzarətinin təşkil olunması hər şeydən əvvəl bələdiyyə fəaliyyətində şəffaflığa gətirib çıxara bilər. Kənd bələdiyyəsinin maliyyəsində şəffaflığa aparan yol - mövcud maliyyə resurslarından səmərəli istifadədə, vətəndaş nəzarətindən və aktiv bələdiyyə vətəndaş əməkdaşlığından keçir.

Etiraf etmək lazımdır ki, bu gün əhalinin böyük əksəriyyəti ərazisində yaşadığı kənd bələdiyyələrinin büdcəsi, o cümlədən vətəndaşlardan yığılan yerli vergi və ödənişlər barədə ən sadə informasiyalara belə malik deyillər. Halbuki, qüvvədə olan ölkə qanunvericiliyinə əsasən, bələdiyyə büdcə vəsaitlərinə, bələdiyyə maliyyəsinə ictimai nəzarət təmin olunmalıdır. Məsələn, 2001-ci ildə qəbul edilmiş "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər" haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunun 12-ci maddəsinin 1-ci bəndində göstərilir ki, "yerli vergilərin və ödənişlərin yığılmasına, yerli büdcələrə köçürülməsinə və istifadə olunmasına nəzarət bələdiyyələrin müvafiq komissiyaları, habelə yerli məhəllə komitələrinin və vətəndaşların yığıncaqlarında təklif olunan, bələdiyyə iclasında təsdiq olunan nəzarət komissiyaları tərəfindən həyata keçirilir". Elə həmin maddənin 3-cü bəndində isə qeyd olunur ki, "Bələdiyyələrin vergi və ödənişlərinin yığılması və istifadəsi sahəsində fəaliyyəti tam aşkarlıq şəraitində həyata keçirilməlidir".

Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər" haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunun 12-ci maddəsinin imperativ xarakter daşmasına baxmayaraq, heç bir bələdiyyədə belə bir komissiyaların yaradılmasına rast gəlinməmişdir. Bu əsasən 2 səbəblə izah edilə bilər: 1) müvafiq maddənin icra mexanizmini göstərən hər hansı bir normativ-hüquqi sənədin olmaması, 2) bələdiyyələrin, vətəndaşların, həmçinin vətəndaş cəmiyyəti institutlarının təşəbbüskarlıq nümayiş etdirməməsi.

Ümumiyyətlə, bələdiyyələrin, o cümlədən kənd bələdiyyələrinin maliyyə-büdcə fəaliyyətində şəffaflığın təmin olunması keçid mərhələsində Azərbaycan üçün yeni bir mərhələdir. Lakin təhlillər göstərir ki, əksər hallarda yerli maliyyə sektorunda şəffaflığın yüksəldilməsi ilə bağlı səylər bəla çox deklorativ xarakter daşıyır, yerli özünüidarə qurumlarının real fəaliyyətində özünü

yeterincə göstərmir. Kənd bələdiyyələrində maliyyə şəffaflığı - bu, ictimaiyyətin yerli maliyyə məlumatlarına daha rəvan çıxışını və bu sahə ilə əlaqədar daha obyektiv informasiyaları əldə etmək imkanının mövcudluğunu özündə ehtiva edir. Bir qayda olaraq, kənd bələdiyyələrinin maliyyə fəaliyyətində şəffaflıqdan danışarkən əsas vurğu yerli büdcələrdən şəffaflığın əldə olunmasına yönəldilir.

"Büdcə şəffaflığı" anlayışı altında, adətən onun icrasına və məqsədli istifadəsinə nəzarətin təmin olunması başa düşülür. Çoxsaylı mütəxəssis və ekspertlərin yekdil rəyi budur ki, bələdiyyə maliyyəsinə ictimai nəzarət mexanizmləri olmadan, həmin sektorda şəffaflığı təmin etmək sadəcə olaraq mümkün deyil. Bu isə, yerli özünüidarə qurumlarının vətəndaşlar qarşısında hesabatlılığını, insanların yerli büdcə prosesində iştirak imkanlarının mövcudluğunu və büdcə ilə bağlı qərarların qəbulunda vətəndaşların səsinin eşidilməsini nəzərdə tutur.

İndiki mərhələdə kənd yerlərində özünüidarə qurumlarının və vətəndaşların bələdiyyə maliyyəsinə ictimai nəzarətin vacibliyini dürüst qiymətləndirməsi, ölkədə yerli demokratiyanın inkişafına və bələdiyyələrin effektiv fəaliyyətinə nail olmaq baxımından son dərəcə vacibdir. Lakin təcrübə göstərir ki, ictimai nəzarət öz-özünə baş vermir və bununla bağlı olaraq zəruri mühitin formalaşdırılmasına ehtiyac duyulur. Hər şeydən əvvəl, bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinə ictimai nəzarətin hüquqi əsasları yaradılmalıdır. Daha dəqiqi, hüquqi normalar bir tərəfdən vətəndaşların ictimai nəzarət hüququnu, digər tərəfdən isə bu hüququn təmin edilməsi üçün bələdiyyələrin məsuliyyətini reqlamentləşdirir. Burada vətəndaşların fəallığı da son dərəcə aktualdır.

Bəs vətəndaşların bələdiyyə maliyyəsi üzərində fəal nəzarətçiyə çevrilməsi üçün hansı şərtlər təmin olunmalıdır? İlk növbədə, insanların bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətilə bağlı müntəzəm olaraq məlumatlandırılması, onların bu istiqamətdə müzakirələrə cəlb olunması olduqca vacibdir. Yəni, bələdiyyələr nə qədər öz ərazisində yaşayan sakinləri qərarçıxarma prosesində iştirak edə biləcək müstəqil şəxslər kimi qəbul edəcəksə, onların eşidilmək hüququnu qeyd-şərtsiz tanıyacaqsə, icma sakinləri də o qədər fəal olacaq. Qeyd olunanlardan çıxış etsək, kənd yerlərində bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinə səmərəli ictimai nəzarətin mövcud olub-olmadığını aşağıdakı parametrlər əsasında qiymətləndirmək mümkündür:

- kənd bələdiyyələrin maliyyə-büdcə fəaliyyətini tənzimləyən normativ-hüquqi aktlarda ictimai nəzarət mexanizmləri təsbit olunubmu?

- vətəndaşlar bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinə

dair məlumatları əldə etməkdə nə dərəcədə fəallıq nümayiş etdirirlər?

- yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə-büdcə fəaliyyətilə bağlı informasiyalar əhali üçün hansı səviyyədə əlçatandır?

- yerli maliyyə sistemlə əlaqəli müstəqil təhlil aparan inkişaf etmiş vətəndaş cəmiyyəti institutları mövcuddurmu?

Təhlillər göstərir ki, yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə fəaliyyətinə ictimai nəzarətə münasibətdə bələdiyyə və icma məsuliyyətini xarakterinə görə bir-birindən fərqləndirmək lazımdır. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsində belə bir yanaşma üstünlük təşkil edir ki, yerli vergi və ödənişlərin yığılmasına və istifadəsinə ictimai nəzarətin, həmçinin bu sahədə aşkarlığın təmin olunmasına yerli özünüidarəetmə orqanları qanunvericiliklə hüquqi məsuliyyət daşımalıdır. Yəni, zəruri qanunvericilik aktlarında bələdiyyələr tərəfindən ictimai nəzarətin reallaşdırılması üçün icbari normalar əks etdirilməlidir.

Xarici təcrübə bələdiyyə maliyyəsinə ictimai nəzarətin ən təsirli vasitəsi kimi yerli büdcə prosesində vətəndaş iştirakçılığı texnologiyalarının tətbiqinə geniş yer verilir. Yerli büdcə prosesində ictimai iştirak - bu, kənd bələdiyyəsinin ərazisində yaşayan vətəndaşların, habelə ayrı-ayrı sosial qrupların maraq və mənafeələrini reallaşdırmaq məqsədilə yerli özünüidarə qurumları ilə ictimaiyyətin təmsilçiləri arasında qarşılıqlı fəaliyyətə əsaslanan fasiləsiz prosesdir. Ümumilikdə isə, bu cür iştirakçılığın kifayət qədər çeşidli formaları mövcuddur. Onlardan ən mühümləri kimi aşağıdakıları göstərə bilərik:

- yerli büdcə ilə bağlı dinləmələrin keçirilməsi;

- yerli büdcənin müxtəlif mərhələləri ilə bağlı dəyirmi masaların və kütləvi müzakirələrin təşkili;

- ictimaiyyət nümayəndələrinin bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətilə əlaqəli strukturlarında təmsilçiliyi;

- ictimaiyyətin yerli maliyyə məsələləri ilə bağlı təşəbbüs və ideyaların yazılı şərildə bələdiyyələrə təqdim olunması;

- kənd bələdiyyələrinin maliyyə-büdcə fəaliyyətilə bağlı müstəqil monitorinqlərin və sosioloji sorğuların keçirilməsi;

- yerli maliyyə məsələləri üzrə ixtisaslaşmış vətəndaş cəmiyyəti institutlarının yaradılması və s.

Beləliklə kənd yerlərində bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinə ictimai nəzarətin təmin edilməsi ilə bağlı qeyd olunan fikirləri ümumiləşdirərək sonla bir məqamı vurğulamaq olar: istər bələdiyyə orqanları, istərsə də vətəndaşlar unutmamalıdırlar ki, bütün dünyada ictimai maliyyəyə vətəndaş nəzarəti demokratik cəmiyyətin təməl dayaqlarından hesab olunur.

ƏDƏBİYYAT

1. "Bələdiyyə maliyyəsinin əsasları haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu. 2. "Yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişləri haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu. 3. Müəlliflər kollektivi: "Bələdiyyələrdə maliyyə şəffaflığı", Bakı, 2006. 4. www.betediyye.org. 5. www.Icma.org.